Nations Unies S/2017/454

Conseil de sécurité

Distr. générale
26 mai 2017
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur les modalités possibles du processus d'autorisation des opérations de paix de l'Union africaine et de la fourniture d'un appui à ces opérations

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 2320 (2016) du 18 novembre 2016, dans laquelle le Conseil de sécurité m'a notamment prié de continuer à travailler en étroite collaboration avec l'Union africaine afin d'affiner les options pour la poursuite de la coopération sur les propositions pertinentes de l'Union africaine, notamment en ce qui concerne le financement, les questions de responsabilité, la planification conjointe et la procédure d'établissement du mandat des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, sous réserve d'autorisation délivrée par lui, et de lui présenter un rapport détaillé dans un délai de six mois. Il a été élaboré sur la base des observations formulées dans le rapport de l'examen conjoint Union africaine-Organisation des Nations Unies des mécanismes existants de financement et d'accompagnement des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil (A/71/410-S/2016/809).

II. Contexte

2. Il a été noté lors de l'examen conjoint que le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies n'a cessé d'évoluer et d'innover ces 15 dernières années, et est devenu un élément essentiel de la réponse aux problèmes communs que posent les conflits armés en Afrique. La communauté internationale a de plus en plus recours aux opérations de soutien à la paix car celles-ci sont cruciales pour faire face aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité en Afrique, en grande partie en raison de la capacité et de la volonté avérées de l'Union africaine d'intervenir rapidement et de la souplesse dont l'organisation jouit sur le plan doctrinal, ces qualités lui permettant de déployer dans des environnements particulièrement complexes des missions investies d'un mandat robuste, y compris en matière d'imposition de la paix et de lutte contre le terrorisme.

3. Il a cependant été constaté lors de l'examen conjoint que, malgré sa volonté de déployer des opérations de soutien à la paix dans des situations difficiles, l'Union africaine était freinée dans ses efforts par un manque de moyens dans des domaines essentiels, en particulier la dotation en personnel, la logistique et certaines fonctions

militaires clefs. Toutes ses missions ont bénéficié, dans une certaine mesure, d'un appui de partenaires extérieurs. L'examen conjoint a clairement montré que l'organisation devait continuer de renforcer ses capacités en matière de planification, de financement, de pérennisation et de contrôle de ses missions afin de pouvoir s'acquitter de ses mandats, répondre aux attentes de ses membres et de ses partenaires, et améliorer son partenariat avec l'ONU. Il a également été souligné dans le rapport que les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine devaient pouvoir bénéficier d'un financement et d'un appui prévisibles et durables.

4. Depuis la publication de l'examen conjoint, des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne le partenariat. Au Sommet de l'Union africaine en janvier 2017, je me suis engagé à le consolider dans les domaines des questions politiques et des opérations de paix, au moyen d'un soutien mutuel renforcé et d'une assistance technique continue. Le 19 avril j'ai coorganisé, avec le nouveau Président de la Commission de l'Union africaine, Moussa Faki Mahamat, la première Conférence annuelle ONU-Union africaine, au Siège de l'Organisation. Cette Conférence, à laquelle étaient conviés des représentants du plus haut niveau des deux secrétariats, a marqué le début d'un nouveau chapitre du partenariat stratégique des deux organisations. Nous y avons par ailleurs confirmé notre engagement à renforcer notre dialogue et les mécanismes de coordination et de coopération existants, et à continuer de définir des objectifs communs conformes à nos priorités. Au cours de la Conférence, le Président et moi avons adopté et cosigné le Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité, qui définit pour les deux organisations une approche stratégique commune de l'élimination des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, du début à la fin des conflits. Sur le plan technique, des activités conjointes ont été menées ces six derniers mois en vue d'étudier les différentes formes que pourrait prendre le futur appui de l'ONU aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, conformément à la résolution 2320 (2016) du Conseil de sécurité.

5. En attendant, le dispositif de paix et de sécurité des Nations Unies continue d'évoluer. Il est de plus en plus manifeste qu'il faut en faire davantage pour empêcher les conflits de dégénérer et que les dialogues avec les partenaires régionaux et sous-régionaux sont essentiels pour y parvenir. Il est également clair que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont trop souvent déployées dans des endroits où il n'y a pas de paix à maintenir et où elles doivent faire face à l'hostilité et au manque de coopération des gouvernements hôtes, ainsi qu'à des menaces terroristes. Pour être efficaces, nous devons impérativement établir, avec les organisations régionales et sous-régionales, des partenariats nous permettant de déterminer comment intervenir de façon appropriée et en temps voulu, et faire en sorte que les systèmes de gestion et d'administration de nos opérations soient adaptés aux besoins.

III. Processus conjoint de planification et d'établissement du mandat des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité

6. Les trois Articles (52 à 54) du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies prévoient que le Conseil de sécurité prime sur les organisations régionales et sous-régionales et que ces dernières jouent un rôle complémentaire et secondaire. Selon la Charte, le Conseil assure le suivi de toute action entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En application de l'Article 54, les organismes régionaux doivent tenir le Conseil pleinement au courant de ces activités.

7. Dans son rapport d'août 2016 intitulé « Assurer un financement prévisible et durable des activités visant à instaurer la paix en Afrique », le Haut-Représentant de l'Union africaine chargé du Fonds africain pour la paix a proposé une procédure à suivre pour soumettre les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine à l'approbation du Conseil de sécurité lorsqu'un appui financé par les contributions des États Membres est demandé pour ces opérations. S'ajoutant aux politiques générales en vigueur à l'échelle du système des Nations Unies, telles que la Politique d'évaluation et de planification intégrées et les directives internes du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions, en particulier la politique de planification du maintien de la paix, les propositions du Haut-Représentant ont mené à l'élaboration d'un cadre général devant permettre à l'ONU et à l'Union africaine d'assurer conjointement la planification, l'établissement des mandats et le contrôle des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine. Le processus obtenu, présenté ci-après, serait notamment appliqué lorsque l'Union africaine pourrait demander un appui financier de l'ONU pour déployer une opération de soutien à la paix. Certains principes directeurs sous-jacents sont décrits ci-dessous pour faciliter la compréhension des principales phases et des points de décision clefs d'un éventuel processus global de planification, d'établissement de mandat et de contrôle de ces opérations.

Principes directeurs d'un processus conjoint de planification et d'établissement de mandat

8. Il serait essentiel, dans un processus conjoint, de préserver la capacité de réaction rapide de l'Union africaine et la souplesse dont elle jouit sur le plan de la doctrine. À cette fin, il faudrait peut-être parfois, dans la mesure du possible, mettre en œuvre certains aspects techniques du processus plus rapidement que lors de la planification d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies. L'ONU et l'Union africaine devraient avoir pour objectif ultime de définir et de faciliter conjointement, sur la base d'une évaluation commune, les meilleurs moyens de faire face aux crises et de les surmonter, plutôt que de reproduire les processus actuels de planification de leurs opérations de paix respectives.

9. Le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine devraient certes entretenir un dialogue étroit au sujet des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité en Afrique, mais il convient de garder à l'esprit que les deux organisations ont des processus de prise de décision et des structures de gouvernance différents et distincts, qui devraient être respectés. En tant que principal organe chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité doit pouvoir s'appuyer en toute confiance sur un processus prévisible lorsqu'il doit autoriser des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine pour lesquelles une assistance financière issue des contributions des États Membres sera demandée et soumise à l'approbation de l'Assemblée générale. Le processus proposé vise donc à garantir, tout en tenant compte de la nécessité de réagir rapidement dans les situations d'urgence, que les deux Conseils reçoivent, de manière prévisible et transparente, suffisamment d'informations fiables pour pouvoir prendre leur décision en connaissance de cause, et à faire en sorte que je puisse m'appuyer sur ces informations pour élaborer des propositions à soumettre au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale.

10. Un processus conjoint uniformisé de planification et d'établissement de mandat ne suffit cependant pas à garantir l'efficacité d'un dispositif conjoint de prise de décision; un tel dispositif doit être fondé sur une meilleure coopération entre les deux organisations. Plus rapidement l'ONU et l'Union africaine commenceront à collaborer, plus il est probable que le Conseil de sécurité et le

Conseil de paix et de sécurité adopteront une vision commune qui formera la base de la prise de décision. Des consultations informelles et actives faciliteraient également la résolution des questions liées aux ressources et à la définition des mandats, ce qui permettrait d'éviter tout retard dans les interventions en cas de crise.

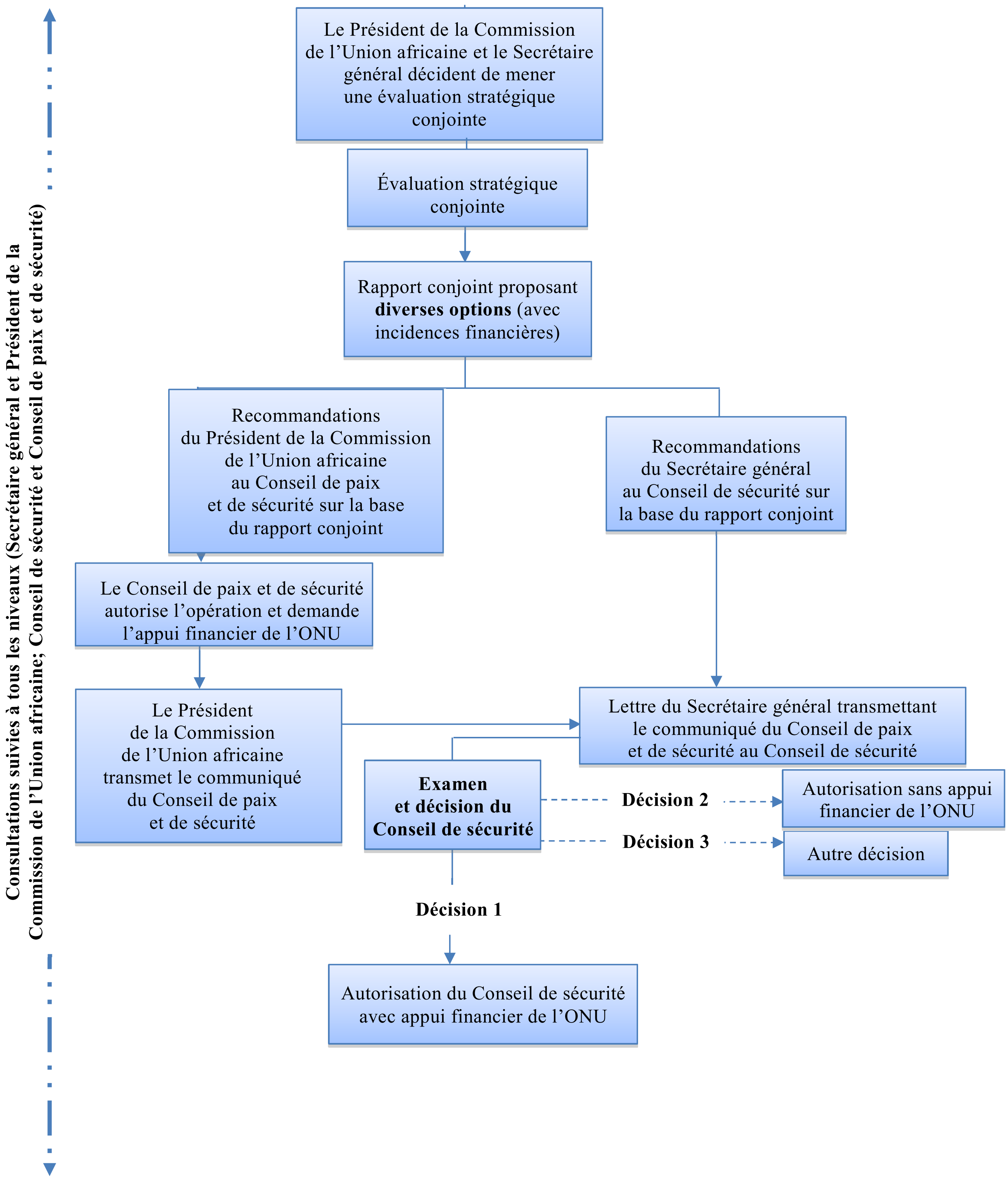
11. Toute opération de soutien à la paix devrait faire l'objet d'une planification conjointe efficace puis d'un processus d'examen conjoint continu, afin que les membres du personnel de l'Union africaine et de l'ONU aient la même vision des étapes à suivre, des outils à utiliser et des résultats attendus. Les organisations devraient veiller au renforcement des connaissances techniques et promouvoir l'échange de connaissances dans des domaines clefs, afin de faciliter la planification conjointe et le suivi coordonné. En parallèle, les deux organisations devraient s'entendre sur une méthode de calcul des coûts des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, afin que des estimations crédibles des incidences financières puissent être jointes aux options soumises à l'examen du Conseil de sécurité.

12. La communication d'informations sur l'exécution des mandats sera également un élément essentiel tout au long du cycle de vie des opérations de soutien à la paix autorisées dans le cadre proposé. Le Président de la Commission de l'Union africaine devra régulièrement faire rapport, tant au Conseil de paix et de sécurité qu'au Conseil de sécurité. Il faudrait donc qu'un cadre régissant l'établissement de rapports soit élaboré et adopté conjointement, en vue de définir des voies de communication claires, cohérentes et prévisibles entre le Secrétariat, la Commission et les deux Conseils. Il faudrait également établir des règles uniformes en matière de communication en fonction du type de rapport, y compris pour les informations générales, les conclusions des évaluations conjointes et les rapports sur le respect des règles financières et des dispositions du droit des droits de l'homme.

Projet de processus consultatif de planification et d'établissement de mandats

13. Les diagrammes ci-dessous (figures I et II) présentent de façon schématique le projet de processus conjoint de planification et de prise de décisions de l'ONU et de l'Union africaine.

Figure I
Processus consultatif ONU-Union africaine de planification et de prise de décisions : de l’évaluation initiale à l’autorisation



14. Les différentes étapes du processus proposé sont résumées ci-dessous En principe, l'ensemble du processus sera mené conjointement, notamment sur la base de mes consultations fréquentes avec le Président de la Commission de l'Union africaine.

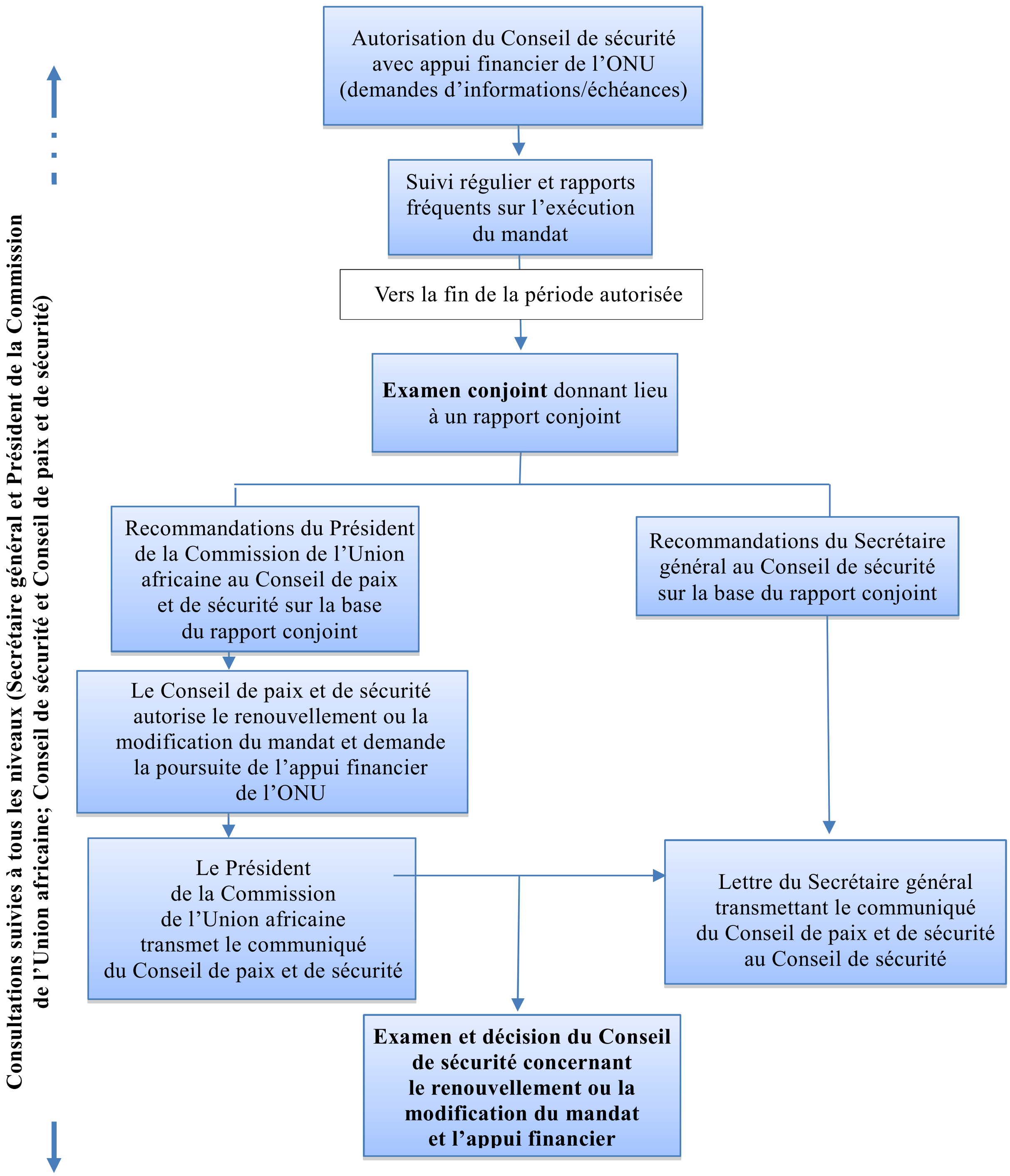
15. **Évaluation initiale de la situation de crise** : Les deux organisations disposent de processus internes d'évaluation et d'intervention qu'elles appliquent lorsqu'une situation de crise apparaît ou s'aggrave sur le continent africain. La Commission de l'Union africaine et le Secrétariat de l'ONU activeront leur propre mécanisme d'alerte précoce et procéderont à leur propre analyse interne, comme ils le font toujours, dans la mesure où ils le jugent nécessaire pour évaluer les conditions sur le terrain et les interventions possibles, notamment l'éventuel déploiement d'une opération de soutien à la paix. Après cette première évaluation, le Président de la Commission de l'Union africaine pourra officiellement prendre contact avec moi pour me faire part de l'intention de l'Union africaine concernant la conduite d'une évaluation stratégique de la situation sur le terrain. Cette nouvelle évaluation consistera notamment à recommander un large éventail d'options en vue de faire face à la situation, notamment l'éventuel déploiement d'une opération de soutien à la paix de l'Union africaine pour laquelle l'appui de l'ONU pourrait être nécessaire. Le Président de la Commission invitera ensuite l'ONU à participer à ce qui deviendrait une évaluation stratégique conjointe de la situation. Il pourra le faire de sa propre initiative ou à la demande du Conseil de paix et de sécurité.

16. **Évaluation stratégique conjointe** : S'il est convenu d'entreprendre une évaluation stratégique conjointe, une équipe conjointe ONU-Union africaine sera constituée, sous la direction conjointe de la Commission de l'Union africaine et du Secrétariat de l'ONU. Cette équipe pourra inclure d'autres parties prenantes, par exemple des représentants des mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et des États membres de l'Union africaine, selon que de besoin. L'évaluation conjointe devrait être vue comme un outil flexible pouvant être adapté en fonction de l'urgence de la situation et de l'existence d'une analyse préalable. Cependant, elle devrait inclure une analyse détaillée du conflit et diverses propositions d'interventions possibles formulées par les deux Conseils, dans lesquelles ces derniers définiront le rôle joué respectivement par l'Union africaine, l'ONU et d'autres acteurs. L'équipe conjointe devrait faire en sorte que des solutions politiques guident toute option consistant à déployer une opération de soutien à la paix. Chaque option devrait comprendre une estimation de l'appui requis et des incidences financières pour les deux organisations, ainsi que toute autre information nécessaire pour que les deux Conseils puissent prendre leur décision en connaissance de cause. Le rapport de l'évaluation stratégique conjointe sera soumis au Conseil de paix et de sécurité par le Président de la Commission de l'Union africaine, tandis que je me chargerai de le transmettre au Conseil de sécurité.

17. **Établissement de mandats** : Le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité devraient être encouragés à tenir des consultations informelles tout au long du processus afin de s'entendre sur les besoins en ressources et la définition des mandats, avant que l'un ou l'autre des Conseils ne prenne une décision formelle. Ces échanges pourraient se dérouler comme les Conseils le jugent bon et dans un format dont ils conviennent ensemble. Si le Conseil de paix et de sécurité décide en fin de compte qu'une opération de soutien à la paix de l'Union africaine constitue la meilleure solution possible dans les circonstances et juge qu'un appui de l'ONU pourrait être nécessaire, il pourra inviter le Président de la Commission de l'Union africaine à me faire parvenir une lettre pour que j'informe le Conseil de sécurité de sa décision. Le Conseil de sécurité étudiera alors la demande de l'Union africaine et

le rapport de l'évaluation stratégique conjointe, ainsi que tout autre document utile qu'il pourrait m'avoir demandé, et rendra une réponse appropriée.

Figure II
Processus consultatif ONU-Union africaine de planification et de prise de décisions : de l'autorisation au renouvellement du mandat



18. **Démarrage d’une mission** : Une fois qu’une opération de soutien à la paix aura été mandatée, le Secrétariat de l’ONU et la Commission de l’Union africaine élaboreront conjointement les documents de planification détaillés, notamment le concept de la mission et de ses composantes, et obtiendront les approbations nécessaires. L’équipe de planification ONU-Union africaine élaborera les méthodes et les modèles nécessaires et en arrêtera les derniers détails. Des points de référence clairs permettant de définir un plan de retrait pour l’Union africaine et le rôle ultérieur possible de l’ONU devront être établis dès le début de la planification de la mission et faire l’objet d’un examen conjoint régulier.

19. L’Union africaine élaborera des politiques et des processus visant à garantir que les dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l’homme, ainsi que des règles de déontologie et de discipline, soient intégrées dans tous les aspects du fonctionnement de la mission, notamment la planification, la constitution de forces et la sélection et le recrutement des policiers (notamment les opérations de vérification et de présélection), la formation en vue du déploiement, la conduite des opérations et les procédures de suivi et de communication des informations. L’ONU requiert que tout appui fourni à des forces de sécurité non onusiennes soit conforme à la Politique de diligence voulue en matière de droits de l’homme en cas d’appui de l’ONU à des forces de sécurité non onusiennes (ci-après « Politique de diligence voulue »). En conséquence, elle devra probablement se doter des moyens nécessaires pour entreprendre les activités requises dans le cadre de la Politique, notamment des évaluations des risques, des activités d’appui à la prise de mesures d’atténuation des risques, et la mise en place de mécanismes permettant de prévenir, de surveiller et de signaler les violations du droit international humanitaire, du droit international des droits de l’homme et du droit des réfugiés, et d’y donner la suite qu’il convient. Ces tâches relatives à l’application de dispositions pourront être entreprises par du personnel civil recruté à cette fin ou déjà présent dans la zone de la mission ou dans un pays voisin, en fonction de la nature du conflit et du contexte.

20. L’Union africaine et l’ONU désigneront leurs équipes dirigeantes respectives, dans le respect des obligations découlant du droit international humanitaire et du droit international des droits de l’homme, et des règles de déontologie et de discipline.

21. **Informations générales fournies aux Conseils** : Le Président de la Commission de l’Union africaine et moi-même soumettront régulièrement des rapports conjoints au Conseil de paix et de sécurité et au Conseil de sécurité sur l’exécution du mandat de la mission tel qu’ils l’auront défini. Je pourrai fournir toutes informations complémentaires nécessaires en présentant des exposés au Conseil de sécurité.

22. **Évaluations conjointes** : L’autorisation délivrée par le Conseil de sécurité pour une opération de soutien à la paix et l’appui connexe fourni par l’ONU portera sur une période déterminée et un mandat précis. L’éventuelle prorogation du mandat et de l’appui devra être dûment examinée par le Conseil. En conséquence, il sera important que la Commission de l’Union africaine et le Secrétariat continuent de mener des évaluations conjointes, notamment des activités conjointes d’appréciation et de définition de points de référence, pendant toute la durée de l’opération de soutien à la paix, afin de déterminer les effets produits sur le terrain et d’évaluer les résultats obtenus au regard de points de référence ou de cibles. Ensuite, nous informerons le Conseil de paix et de sécurité et le Conseil de sécurité des progrès accomplis par la mission, et formulerons ensemble des recommandations au sujet des éventuels ajustements à apporter au mandat ou à l’appui fourni. Vers la fin de la période autorisée, des examens conjoints seront menés afin d’étudier le

renouvellement des mandats et les plans de retrait, et un processus de prise de décision semblable à celui ayant mené au premier établissement de mandat s'ensuivra.

23. **Responsabilité et application des dispositions** : Les rapports du Président de la Commission de l'Union africaine au Conseil de paix et de sécurité et au Conseil de sécurité feront notamment le point sur les questions de responsabilité, y compris en matière de droit international humanitaire et de droit international des droits de l'homme, ainsi que sur l'application des normes de conduite applicables au personnel militaire, policier et civil de la mission. Toutes les allégations de fautes ou de violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme feront l'objet d'une investigation. De plus, un rapport sera soumis chaque année au Conseil de paix et de sécurité et au Conseil de sécurité au sujet des mesures prises en la matière par l'Union africaine et les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police.

24. **Transparence et accès à l'information** : Dans le cadre du renforcement du partenariat, la Commission de l'Union africaine fera en sorte, en fonction de modalités convenues, que ses processus de planification, de gestion et de contrôle puissent être consultés si nécessaire.

25. **Information financière et contrôle des comptes** : La Commission de l'Union africaine se conformera aux exigences des mécanismes de contrôle de l'ONU sur la base de modalités convenues. Si une opération de soutien à la paix est financée, au moins en partie, par les contributions des États Membres de l'ONU, le Secrétariat devra disposer de suffisamment d'informations pour que je puisse élaborer les rapports contenant les demandes d'ouvertures de crédits et les rapports sur l'exécution du budget que je dois soumettre à l'examen de l'Assemblée générale. Toute utilisation des contributions sera examinée par l'Assemblée, par l'intermédiaire de son Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et de la Cinquième Commission, dans le cadre du processus budgétaire normal. L'ONU aidera l'Union africaine à renforcer ses politiques de suivi et de communication des informations de façon à ce que les rapports budgétaires et financiers et les rapports d'exécution requis puissent être présentés à l'Assemblée.

IV. Financement des opérations de soutien à la paix

A. Éléments à prendre en considération dans le cadre de l'appui financier aux opérations de soutien à la paix

26. L'appui financier apporté par l'ONU et ses États Membres à une opération de soutien à la paix de l'Union africaine pourrait prendre diverses formes, notamment des contributions volontaires à un fonds d'affectation spéciale géré par l'ONU, le versement d'une subvention en cas de situation d'urgence exceptionnelle, le financement conjoint d'un budget élaboré conjointement, la création d'un bureau d'appui des Nations Unies, ou le financement conjoint d'une mission hybride. Les différentes modalités de financement ont toutes des avantages potentiels et aucune n'est adaptée à toutes les situations. Certains modèles seront plus appropriés que d'autres dans certaines opérations de soutien à la paix en raison de facteurs tels que la taille, la nature, la durée prévue et le mandat de l'opération, les capacités respectives de la Commission de l'Union africaine, des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police et des partenaires externes, et les résultats des évaluations des risques en matière de droits de l'homme. Chaque option définie sur la base de l'évaluation stratégique conjointe s'accompagnerait d'une recommandation quant au modèle à adopter, qui préciserait en outre le rôle que

joueraient les organes délibérants de l'ONU. Le Conseil de sécurité devrait indiquer quel modèle appliquer lorsqu'il autorise une mission dans le cadre du processus conjoint défini ci-dessus.

27. Les divers modèles de financement s'appuient sur un certain nombre d'hypothèses. Premièrement, ils sont fondés sur l'idée que les opérations de soutien à la paix recevront des fonds du Fonds de l'Union africaine pour la paix en plus de tout appui financier qu'elles pourraient recevoir de l'ONU. Deuxièmement, les frais pris en charge par l'ONU, financés au moyen des contributions des États Membres allouées aux opérations de soutien à la paix, correspondraient généralement à ceux qui sont habituellement engagés par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Par exemple l'acquisition de matériel appartenant aux contingents serait là aussi de la responsabilité des États et ne serait pas financée par l'ONU. Tous les modèles prévoient une certaine présence de l'ONU, chargée de s'acquitter de tâches dans des domaines tels que la planification, la communication des informations et la responsabilisation, notamment dans le cadre de la Politique de diligence voulue. Lorsqu'un bureau d'appui ou une mission hybride est autorisé, cette capacité peut être incluse dans la structure. Enfin, le modèle appliqué pourrait changer au fil des différentes phases d'une opération.

28. Même si le type des coûts pris en charge serait le même que pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le taux et les modalités de remboursement appliqués par les Nations Unies sont fondés sur des coûts, des hypothèses budgétaires et des besoins opérationnels différents de ceux applicables aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine. Des contingents déployés dans des missions de maintien de la paix des Nations Unies où les conditions opérationnelles sont plus exigeantes ont rencontré des difficultés à se conformer aux dispositions du système de remboursement du matériel appartenant aux contingents, comme l'ont montré les discussions du Groupe de travail de 2017 sur le matériel appartenant aux contingents (voir A/C.5/71/20). En Somalie, le système de remboursement n'a pas toujours permis de répondre aux besoins des contingents de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) participant aux opérations de combat. En général, l'équipement déployé par les contingents de l'AMISOM est soumis à une usure plus importante et risque davantage d'être perdu ou endommagé lors d'actes d'hostilités que celui déployé dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies. En conséquence, l'Union africaine devrait établir, pour ses opérations de soutien à la paix, ses propres systèmes de remboursement au titre des contingents et du matériel appartenant aux contingents.

29. Le remboursement des montants dus aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police à l'Union africaine aux taux établis pour les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine pourrait soit rester de la responsabilité de l'Union africaine, soit être partagé entre l'Union africaine et l'ONU. Cependant, pour que ce remboursement puisse être financé par les contributions des États Membres, le taux de remboursement devrait être approuvé par l'Assemblée générale, qui devrait également se pencher sur les incidences de ce mode de financement au regard de la Politique de diligence voulue.

B. Modèles de financement

30. Le Conseil de sécurité a, par le passé, demandé la création de fonds d'affectation spéciale pour financer les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine au moyen de contributions volontaires. Comme noté dans le rapport de l'examen conjoint, les fonds d'affectation spéciale ont été un moyen souple de répondre à des besoins ciblés, en particulier lorsqu'ils étaient utilisés pour

compléter d'autres types d'appui (A/71/410–S/2016/809, par. 59). Cependant, l'expérience a montré que ces fonds ne constituaient pas une source de financement adéquate, prévisible ou durable. Un fonds d'affectation spéciale ne devrait donc pas être la principale source de financement d'une opération de soutien à la paix, mais devrait servir de complément au Fonds africain pour la paix et à d'autres sources de financement.

31. Le Conseil de sécurité pourrait également examiner divers modèles potentiels prévoyant le financement d'une opération de soutien à la paix au moyen des contributions des États Membres, comme illustré ci-dessous.

Subventions

32. Les dépenses engagées lors du déploiement d'une mission de l'Union africaine dans des circonstances exceptionnelles ou une situation d'urgence pourraient éventuellement être couvertes par une subvention de l'ONU lorsque les ressources provenant du Fonds pour la paix et d'autres sources ne suffisent pas. Des subventions ont déjà été utilisées pour répondre aux besoins urgents d'organismes non onusiens, mais jamais dans le cadre d'opérations sur le terrain. Les demandes de subvention doivent être pleinement justifiées, mais n'ont pas besoin d'être aussi détaillées que des projets formels de budget élaborés en vue de l'ouverture de crédits et peuvent être soumises plus rapidement.

33. Jusqu'ici, une organisation définissait le déficit de financement en fonction de ses prévisions de dépenses et, sur cette base, élaborait une demande de subvention qu'elle soumettait à l'ONU. Sur ce modèle, la Commission de l'Union africaine commencerait donc par déterminer le montant à demander à l'ONU pour couvrir le déficit de financement et m'adresserait une demande formelle de subvention. J'informerais le Conseil de sécurité de la demande par une lettre, puis je transmettrais la demande à l'Assemblée générale pour approbation. Une subvention, demandée dans des circonstances exceptionnelles ou en situation d'urgence, ne peut être accordée que pour une seule période budgétaire. De plus, l'Assemblée doit être informée de la façon dont les fonds versés au moyen d'une subvention ont été utilisés. Toutes les subventions doivent être approuvées par l'Assemblée et, comme elles sont accordées en vertu d'un pouvoir d'engager des dépenses et non sur la base d'une ouverture de crédit, elles ont une incidence sur la trésorerie de l'ONU et nécessitent la création d'un fonds de roulement tel que le Fonds de réserve pour le maintien de la paix.

Financement conjoint d'un budget élaboré conjointement

34. Un autre moyen de financer une opération de soutien à la paix de l'Union africaine serait un budget en bonne et due forme, financé en partie par les contributions des États Membres de l'ONU mais géré par l'Union africaine. Les prévisions budgétaires pourraient être établies conjointement par le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine. Le projet de budget conjoint qui en découlerait servirait de base à mon projet de budget soumis à l'Assemblée générale pour examen et approbation. Les crédits ouverts au titre de la part du budget approuvé revenant à l'ONU seraient répartis entre les États Membres sur la base du barème des contributions en vigueur, tandis que la part revenant à l'Union africaine serait imputée au Fonds de l'Union africaine pour la paix.

35. Comme ce modèle de financement n'a encore jamais été utilisé dans une opération de paix ou sur le terrain, les deux organisations auront des efforts à faire avant d'être en mesure de le rendre opérationnel. Elles devront notamment s'entendre sur un processus conjoint d'établissement de prévisions budgétaires, en convenant d'hypothèses budgétaires et de méthodes de planification afin que je

puisse me servir de leurs prévisions de dépenses pour élaborer mes rapports sur le projet de budget, le suivi des dépenses et l'exécution du budget, et aux fins des dispositifs de contrôle et de vérification, et des exigences en matière d'information financière. La mise en place de ces processus, ainsi que des structures nécessaires pour les mettre en œuvre, améliorerait la capacité de la Commission de l'Union africaine de gérer de manière efficace et responsable ses opérations de soutien à la paix à l'avenir.

Bureau d'appui des Nations Unies

36. Une quatrième possibilité est que le Conseil de sécurité autorise la création d'un bureau d'appui des Nations Unies financé par les contributions et chargé de s'acquitter de tâches précises définies par le Conseil en vue d'appuyer une opération de soutien à la paix de l'Union africaine. Ce modèle est utilisé depuis 2009 en Somalie, où le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie (BANUS), appelé auparavant Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA), est chargé d'apporter son soutien à l'AMISOM. Les tâches précises qui incomberaient à ce bureau seraient définies par le Conseil, sur la base d'un examen des avantages comparatifs de chaque acteur et d'une évaluation des autres sources de soutien externe, financier ou en nature, à l'Union africaine. Le déploiement d'unités de l'ONU à l'appui d'une mission de l'Union africaine rencontrant des difficultés à se doter des capacités requises pourrait se faire au travers de l'établissement d'un bureau d'appui. Comme pour l'UNSOA et le BANUS, les contributions des États Membres de l'ONU ne serviraient qu'à financer le bureau d'appui et ses activités. Ce modèle a l'avantage de définir clairement les responsabilités relatives à la gestion des ressources de l'ONU, mais requiert de gros efforts de coordination à tous les niveaux afin de garantir la cohérence globale des opérations combinées. En outre, l'expérience de l'AMISOM a montré les limites de ce modèle pour ce qui est du soutien aux missions de combat très mobiles.

Financement conjoint d'une mission hybride

37. La dernière option est le financement conjoint d'une mission hybride Nations Unies-Union africaine gérée par l'ONU, mais dont les coûts seraient en partie pris en charge par l'Union africaine, conformément à son engagement à assumer certaines des dépenses liées à ses opérations de soutien à la paix. L'avantage des missions hybrides est que les activités militaires et politiques des deux organisations seraient regroupées dans une structure unique à l'appui d'un processus de paix. En outre, ces missions fourniraient à une opération de soutien à la paix toute la gamme des activités d'appui à la disposition des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, y compris un appui du Siège et l'accès aux stocks pour déploiement stratégique et au Fonds de réserve pour le maintien de la paix. La mise en place d'une mission hybride pourrait également être nécessaire pour des raisons politiques. Cependant, ce type de mission ne serait pas nécessairement adapté à toutes les opérations, notamment celles qui sont axées sur les opérations de combat. Les coûts relatifs aux missions hybrides pourraient être répartis entre les deux organisations.

V. Questions relatives à l'appui apporté à la mission

38. Le Conseil de sécurité a à plusieurs reprises insisté sur l'importance du partenariat entre l'ONU et l'Union africaine, et sur le fait que ce partenariat doit être fondé sur des principes tels que l'avantage comparatif, le partage des charges, l'action conjointe, la transparence et la responsabilité. Ces principes s'appliquent également à l'appui aux missions.

39. L'avantage comparatif est la capacité d'un acteur d'entreprendre une activité à un coût d'opportunité moindre que d'autres acteurs. Le coût d'opportunité devrait être compris en son sens le plus large, comme incluant des considérations politiques et financières, ainsi que des aspects liés à la sécurité. Dans le cadre du processus d'évaluation et de planification intégrées utilisé par l'ONU, les évaluations tiennent compte du mandat juridique de chaque acteur, de sa capacité avérée et de son aptitude à apporter une contribution particulière dans le domaine voulu. Les évaluations des avantages comparatifs sont propres à chaque contexte et ces avantages sont, par définition, relatifs. Dans le cadre de partenariats avec des organisations régionales, les avantages comparatifs peuvent être définis sur la base d'une évaluation stratégique, d'enquêtes techniques distinctes ou d'un processus conjoint de planification.

40. Bien que l'ONU ait accumulé depuis des décennies une expérience, un savoir-faire et des capacités considérables, et se soit dotée de nombreuses procédures dans le domaine de l'appui aux missions et des tâches connexes, cela ne se traduit pas nécessairement par un avantage comparatif pour toutes les activités d'appui. De plus, l'avantage comparatif peut évoluer au fil du temps ou dépendre de circonstances propres à un contexte particulier. Par exemple, si l'ONU devait élaborer des processus et des systèmes entièrement différents pour mener une activité d'appui autrement et dans des conditions différentes que dans les missions des Nations Unies, un autre acteur pourrait éventuellement être plus à même de fournir cette forme de soutien.

41. Le transfert de tâches d'un acteur à un autre peut se faire dès le départ, durant la phase de soutien logistique stabilisé, ou avant ou pendant une transition. À mesure que l'Union africaine renforcera ses capacités internes, notamment la Base logistique continentale et ses capacités d'acquisition, elle obtiendra très probablement l'avantage comparatif dans des situations où elle assumera donc des responsabilités supplémentaires en matière d'appui.

Modèle flexible d'appui aux missions

42. Plusieurs modèles d'appui aux missions ont, par le passé, été utilisés pour soutenir les missions mandatées ou autorisées par l'Union africaine. Perfectionné au fil du temps, le modèle appliqué dans le cadre de l'AMISOM est ce qui se fait de plus complet en matière de dispositif d'appui rassemblant plusieurs acteurs, en l'occurrence l'ONU, l'Union africaine, les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, et des partenaires sous-régionaux ou autres, notamment l'Union européenne. Dans d'autres récentes opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, au Mali et en République centrafricaine, l'ONU a géré un fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, mais n'a joué qu'un rôle limité en matière d'appui aux forces avant que ces deux missions ne soient converties en opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Dans ces deux opérations, les partenaires externes ont renforcé les capacités de l'Union africaine et apporté un appui direct aux contingents nationaux. Enfin, lorsque les contingents d'une opération sont principalement basés sur leur propre territoire, comme la Force multinationale mixte qui lutte contre Boko Haram et la Force régionale d'intervention de l'Union africaine pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur, l'appui aux missions relève principalement de la responsabilité des pays fournisseurs de contingents, auxquels les partenaires apportent un soutien sur une base volontaire et bilatérale.

43. Lorsque de nombreuses entités collaborent pour fournir ensemble un appui à une mission, cet appui est optimal lorsque chaque acteur assume des tâches relevant de son domaine de compétence, a un rôle et des responsabilités clairement définis et

agit selon une structure de commandement et de contrôle clairement comprise. Cependant, les meilleures pratiques indiquent que dans un vrai partenariat, certains éléments de planification, de coordination et d'application des dispositions devraient toujours faire l'objet d'une responsabilité conjointe. Les dispositifs d'appui aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine ne peuvent pas suivre des modèles figés. Au contraire, une approche flexible devrait être adoptée sur la base de principes uniformes, adaptés et appliqués au contexte et aux besoins d'une opération de soutien à la paix, afin de déterminer quel acteur – la Commission de l'Union africaine, le Secrétariat de l'ONU, les pays qui fournissent des contingents ou des forces de police, ou les partenaires sous-régionaux ou extérieurs – a l'avantage comparatif pour chaque activité d'appui. L'appui à une mission devrait être prévu dès le début de la planification, car certaines questions connexes influent sur d'autres décisions en matière de mandat et de financement. Les modalités possibles de l'appui à une mission seraient soumises au Conseil de paix et de sécurité et au Conseil de sécurité sur la base de l'évaluation stratégique conjointe et conformément aux modèles de financement recommandés.

Principes de l'appui aux missions

44. L'appui à une opération de soutien à la paix de l'Union africaine devrait être fourni en temps voulu, et de façon efficace, rationnelle et responsable. Les principes généraux régissant l'appui aux missions devraient inclure un déploiement maîtrisé et échelonné; une présence réduite et flexible utilisant les capacités des fournisseurs de contingents et de forces de police, des unités de soutien et des partenaires d'exécution; et des flux logistiques multiples et combinés incluant des contrats commerciaux, des moyens militaires et les ressources des forces. Les opérations logistiques devraient être conçues de façon rationnelle, afin d'éviter les manipulations inutiles, les multiples étapes de stockage intermédiaire et les déchets, en gardant à l'esprit que les opérations et l'infrastructure de la mission devraient avoir le moins possible d'incidences sur les ressources naturelles, l'environnement, les collectivités locales et les sites culturels.

45. Les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police sont responsables de la préparation des unités constituées qui participeront aux opérations de paix de l'Union africaine. Les membres des unités devraient faire l'objet d'une vérification durant la sélection, recevoir une formation adéquate et être munis de l'équipement nécessaire. Les unités déployées doivent avoir les capacités minimales requises pour pouvoir être autonomes durant la phase initiale et les moyens d'assurer elles-mêmes leur fonctionnement par la suite. Les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police devraient apporter un appui transhorizon, notamment établir des chaînes d'approvisionnement pour les articles consommables et les pièces détachées dont ont besoin leurs unités déployées. Il convient d'être conscient de l'aide cruciale apportée par les partenaires bilatéraux aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police pour combler les lacunes en matière d'équipement et de capacités. En plus de répondre aux besoins opérationnels, la formation dispensée avant le déploiement doit permettre aux membres du personnel de comprendre leurs obligations découlant du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés, ainsi que les normes de conduite, notamment en ce qui concerne l'interdiction des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles. En outre, la structure de commandement et de contrôle des contingents nationaux doit être suffisante pour faire régner la discipline et garantir le respect de ces normes.

46. L'appui fourni par l'ONU tiendrait compte de facteurs tels que la sûreté, la sécurité et le bien-être du personnel des Nations Unies; l'obligation d'agir de façon transparente et responsable; la conformité aux règles et règlements de l'ONU; et

l'application stricte de la Politique de diligence voulue et des normes de conduite. Ces arrangements seraient énoncés dans un mémorandum d'accord conclu entre l'ONU et l'Union africaine et conformes aux normes et à la pratique de l'Organisation.

Activités d'appui à la mission

47. Afin de remplir son mandat, quel qu'il soit, chaque mission doit avoir la capacité de s'acquitter d'un ensemble essentiel d'activités d'appui. La décision d'attribuer la responsabilité de ces activités à l'Union africaine, à l'ONU ou à une autre entité serait fondée sur l'avantage comparatif, déterminé au cas par cas. Ces activités comprennent notamment :

- Le recrutement et la gestion du personnel
- L'élaboration des budgets, la gestion financière et la gestion des audits
- La gestion des remboursements et des créances
- La gestion des achats, des acquisitions et des marchés
- La gestion des biens
- Le contrôle des mouvements
- Le transport de surface
- Le transport aérien
- La gestion des rations et les services de restauration
- La gestion du carburant
- Les fournitures générales
- L'entreposage et la manutention
- La gestion de l'approvisionnement en eau et des eaux usées
- La gestion des déchets solides et des déchets dangereux
- La production d'énergie et l'efficacité énergétique
- La gestion des services techniques, des installations et des services assurés dans les camps
- La gestion et l'entretien du parc de véhicules
- Les services de santé, notamment les dispositifs d'évacuation sanitaire
- Le contrôle du matériel
- Les systèmes d'information géospatiale et les services cartographiques
- Les systèmes de communication et les systèmes informatiques
- La gestion de l'environnement
- La mise en place de dispositifs de contrôle du respect des dispositions et de responsabilisation en matière de droits de l'homme, de droit international humanitaire et de déontologie et discipline, et la fourniture d'un appui à ces dispositifs
- La gestion des activités de détente et de loisirs
- D'autres fonctions de l'équipe de direction.

48. Un dispositif détaillé de responsabilisation définirait les politiques et les procédures régissant les mesures à prendre, notamment en ce qui concerne la répartition claire des attributions, la délégation de pouvoir, les indicateurs de résultats, les instruments de suivi et de communication de l'information, les exigences en matière d'audit et autres contrôles, et les mécanismes permettant de recevoir les plaintes et d'y donner suite.

49. Le rapport sur l'avenir des opérations de paix des Nations Unies a indiqué que le cadre administratif actuel était lent, lourd et vulnérable. De plus, les processus actuels se sont révélés inefficaces dans les environnements instables. Ces problèmes sont particulièrement évidents lorsque l'ONU doit appuyer des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, d'autant plus si les opérations en question se déroulent à un rythme plus soutenu que celles entreprises par les Nations Unies, comme c'est le cas des opérations offensives actuellement mandatées ou autorisées par l'Union africaine, qui comprennent des combats ou des activités de lutte contre le terrorisme. Comme noté dans le rapport de l'examen conjoint, l'Organisation doit réviser ses processus, politiques et procédures internes relatifs aux aspects administratifs afin de pouvoir apporter un soutien plus efficace aux opérations modernes sur le terrain, qu'il s'agisse des siennes ou de celles de l'Union africaine. J'ai effectivement signalé, durant le débat thématique du Conseil de sécurité sur le maintien de la paix, le 6 avril 2017, que la modification des règles et règlements en vue de faciliter les activités des opérations de paix était l'un des neuf domaines dans lesquels l'Organisation devait entreprendre des réformes.

VI. Mise aux normes et contrôle de l'appui de l'ONU aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine

50. Dans sa résolution 2320 (2016), le Conseil de sécurité a encouragé l'Union africaine à mettre la dernière main aux dispositifs de protection des droits de l'homme et de déontologie et de discipline, afin que ses opérations de soutien à la paix soient conduites dans le respect des dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et de façon à garantir l'exercice d'un contrôle et l'application du principe de responsabilité, soulignant que ces engagements étaient importants et que lui-même se devait de superviser les opérations qu'il avait autorisées. Les contours de ce dispositif ont été présentés par le Haut-Représentant de l'Union africaine chargé du Fonds africain pour la paix dans son rapport d'août 2016. La Commission de l'Union africaine s'attache à intégrer les droits de l'homme dans la planification et la gestion des missions, et à mettre en place des mécanismes uniformes de protection – qui n'existent pour l'instant qu'à l'AMISOM – dans toutes ses missions. Selon la résolution 2320 (2016), l'Union africaine est supposée faire le point sur la révision des objectifs de référence et des échéances fixés pour la mise en œuvre des éléments des dispositifs restant à appliquer.

A. Droits de l'homme

51. L'Union africaine, l'ONU et les États Membres de l'ONU ont déjà reconnu la nécessité d'élaborer et de mettre en place un dispositif solide et efficace de protection des droits de l'homme pour les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine. Certaines des opérations de soutien à la paix que l'Union africaine devra probablement mener, en particulier les missions de combat intenses, ont des risques et des besoins qui leur sont propres en matière d'application des dispositions du

droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés.

52. La conception et la mise en œuvre d'un dispositif adéquat en matière de droits de l'homme et l'établissement des capacités connexes nécessaires dans les opérations de soutien à la paix nécessiteront un investissement politique et financier considérable de la communauté internationale, des États membres et des pays fournisseurs de contingents dans les deux organisations. L'Union africaine ne compte actuellement qu'un nombre très limité de membres du personnel affectés à ces tâches.

53. Au vu de son mandat et de son expérience institutionnelle, l'ONU est bien placée pour soutenir et conseiller l'Union africaine concernant l'élaboration et l'adoption de politiques, de méthodes, d'instructions et de mécanismes utiles dans le domaine de la sélection et de la vérification des candidatures, de la formation, de la déontologie et de la discipline, du suivi, de la responsabilisation, de la protection des civils, des règles et des règlements qui guident les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, et de la planification. Il sera essentiel de garantir que l'ONU soit en mesure des déployer des capacités affectées précisément à ces tâches, et à même d'apporter à l'Union africaine l'appui dont elle a besoin.

54. En 2011, avec la promulgation de la Politique de diligence voulue, l'ONU a adopté une approche structurée de la question des normes en matière de droits de l'homme et de l'appui aux forces de sécurité. Cette Politique définit des principes et des mesures visant à ce que l'appui fourni soit conforme aux objectifs et aux principes de l'Organisation tels qu'énoncés dans la Charte et aux obligations qui lui incombent, en application du droit international, de garantir, favoriser et encourager le respect des dispositions du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés. Des observations issues de récentes expériences de l'application de la Politique de diligence voulue dans des opérations de soutien à la paix ont été présentées au Conseil de sécurité dans le rapport de l'examen conjoint (A/71/410-S/2016/809). Bien que cette Politique soit essentiellement interne à l'ONU, sa mise en œuvre permet indéniablement aux opérations de l'Union africaine de mieux respecter les normes en matière de droits de l'homme et d'action humanitaire, et améliore donc les chances de réussite d'une opération.

55. Afin que le partenariat renforcé entre l'ONU et l'Union africaine sur la paix et la sécurité prenne pleinement effet, l'Organisation doit considérablement renforcer ses capacités, ses processus et ses dispositifs actuels au Siège afin qu'ils soient entièrement conformes aux exigences établies par la Politique de diligence voulue, notamment pour ce qui est de la communication avec les entités qui bénéficient de son appui et de la clarification des rôles et des responsabilités en matière d'évaluations des risques et de mise en œuvre de mesures d'atténuation des risques. De plus, l'ONU doit disposer des capacités appropriées pour assumer les fonctions requises en matière de suivi et de communication dans le cadre des opérations qui bénéficient de son appui.

B. Déontologie et discipline

56. La gestion de forces autonomes dans les opérations de maintien de la paix, y compris celles de l'Union africaine, requiert un dispositif de responsabilisation intégré à une structure externe de commandement et de contrôle, qui fonctionne selon les normes de conduite de l'Union africaine. Elle requiert également des dispositifs de suivi visant à garantir l'application des dispositions, ainsi que des mécanismes permettant de fournir une assistance aux victimes si besoin est.

57. L'Union africaine doit mettre en place un dispositif de déontologie et de discipline qui définisse des objectifs en matière de stratégie, de programmes et d'opérations pour toutes les parties prenantes, y compris l'ONU, l'Union africaine et les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police. Ce dispositif inclurait : a) des normes équivalentes à celles de l'ONU, qui se reflètent dans les accords types conclus avec les pays contributeurs et les autorités du pays hôte, selon que de besoin; b) des mécanismes de suivi destinés à garantir l'application cohérente des normes de conduite, notamment des systèmes visant à faciliter les activités de suivi, par exemple des bases de données recensant les fautes; c) des mécanismes d'application des dispositions visant à garantir la prise de mesures de prévention, notamment la fourniture de formations permettant au personnel en tenue de s'acquitter de ses responsabilités, la mise en place de procédures de contrôle préalable et la conduite d'activités de sensibilisation; d) des mesures de responsabilisation à appliquer en cas de non-respect des dispositions, comprenant sans s'y limiter l'expulsion et le remplacement immédiats des personnes qui auraient violé les conditions d'emploi, des sanctions dans les cas avérés, et des poursuites pénales, le cas échéant, pour les infractions les plus graves, notamment les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles; e) des mesures de réparation pour les victimes de violations des normes de conduite, notamment d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles; et f) des mécanismes de communication de l'information visant à garantir la transparence en matière de déontologie et de discipline.

58. Les normes en matière de déploiement définies dans les Directives opérationnelles relatives à l'application de la résolution 2272 (2016) du Conseil de sécurité sont un point de référence crucial sur lequel l'Union africaine peut s'appuyer pour élaborer son dispositif de déontologie et de discipline et définir les conditions qui devraient être remplies avant le déploiement de contingents militaires et d'unités de police constituées.

59. Il faudrait également que l'ONU et l'Union africaine concluent un accord qui décrive l'ampleur, le type et la portée de l'appui que l'ONU devrait apporter à la mise en œuvre du dispositif de déontologie et de discipline de l'Union africaine, tout en garantissant que la responsabilité de donner la suite qu'il convient à des infractions telles que les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles incombe toujours à ceux qui en sont directement responsables.

VII. Conclusion

60. Au fil des ans, comme déjà constaté à de nombreuses occasions, le partenariat entre l'ONU et l'Union africaine a considérablement évolué. L'adoption de la résolution 2320 (2016), dans laquelle le Conseil de sécurité a réaffirmé son engagement à renforcer le partenariat entre l'Organisation et l'Union africaine, a constitué une étape importante. Ces six derniers mois, de grands progrès ont été accomplis sur le plan technique en ce qui concerne les différentes modalités de l'appui de l'ONU aux opérations de paix de l'Union africaine, ainsi que les mesures de précaution qui doivent être mises en place pour garantir un dispositif de responsabilisation adéquat en vue d'une mise en œuvre plus systématique du partenariat à l'avenir.

61. Les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine devraient être vues comme un outil dont l'ensemble de la communauté internationale peut se servir pour répondre aux crises sur le continent africain. Il faut en tenir compte dans le cadre du développement d'une nouvelle réflexion stratégique sur la diversité nécessaire des opérations de paix. Au vu des limites de la doctrine de maintien de la paix de l'ONU en ce qui concerne l'imposition de la paix et la lutte contre le

terrorisme, les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine peuvent permettre à l'Organisation de mieux s'acquitter de ses responsabilités relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dans certaines situations. Cette capacité de l'Union africaine constitue donc un atout pour la communauté internationale. Les initiatives africaines menées dans le Sahel, dans le bassin du lac Tchad et en Somalie témoignent du rôle de plus en plus complémentaire que joue l'Union africaine.

62. Cependant, l'examen conjoint des mécanismes disponibles pour financer et soutenir les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine mandatées par le Conseil de sécurité a permis de constater que ces opérations avaient souffert de plusieurs lacunes et problèmes récurrents en matière de capacités, en partie en raison des ressources financières limitées de l'Union africaine. En conséquence, bien qu'il soit évident que celle-ci doive continuer de renforcer sa capacité d'assurer la planification, le financement, la pérennisation et le contrôle de ses missions, il est absolument crucial pour l'ensemble de la communauté internationale que les opérations de l'Union africaine bénéficient d'un financement prévisible et adéquat.

63. Au cours de la dernière décennie, nous avons constaté qu'il était préférable que ces opérations soient sous le contrôle conjoint des deux organisations. Malgré les nombreux aspects techniques qu'il reste à régler au sujet de l'appui de l'ONU aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, la décision principale, qui concerne l'amélioration de la pérennité du financement et l'élargissement de la portée de l'appui aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, est avant tout politique.

64. Même si le projet de dispositif de prise de décision améliorera l'efficacité de l'action conjointe, il reste encore à régler certains aspects techniques relatifs à l'adoption des modalités du processus conjoint d'analyse, de planification et d'évaluation, et de la communication d'informations aux organes intergouvernementaux concernés. Ces outils pourraient aider les États Membres à prendre des décisions en connaissance de cause dans toute situation donnée et contribuer à garantir la réalisation coordonnée des tâches mandatées par l'ONU et l'Union africaine. Afin que cet effort se poursuive, je recommande au Conseil de sécurité d'approuver le projet de processus adaptable conjoint d'évaluation et de planification, tel qu'il est présenté dans le présent rapport, à l'appui de la prise de décision des organes délibérants de chacune des organisations.

65. En plus de l'utilisation de fonds d'affectation spéciale alimentés par des contributions volontaires, l'ONU a défini quatre moyens possibles d'utiliser les contributions pour aider à répondre aux besoins des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine, soulignant qu'aucune option n'était adaptée à toutes les situations : a) des subventions en cas de circonstance exceptionnelle ou de situation d'urgence; b) le financement conjoint d'un budget élaboré conjointement; c) la mise en place d'un bureau d'appui des Nations Unies; et d) le financement conjoint d'une mission hybride. Seuls trois de ces modèles peuvent être utilisés actuellement, car les modalités du budget élaboré conjointement doivent encore être affinées par le Secrétariat et la Commission de l'Union africaine. En attendant, je recommanderais vivement au Conseil de sécurité d'en approuver le principe.

66. L'ONU recommande que l'Union africaine conçoive, pour les contingents et le matériel appartenant aux contingents, ses propres systèmes de remboursement, adaptés aux besoins de ses opérations de soutien à la paix. Le Secrétariat est disposé à collaborer avec toutes les parties prenantes intéressées pour contribuer à l'élaboration d'un tel dispositif, dans la mesure où l'approbation de l'Assemblée générale est nécessaire pour que les remboursements aux taux fixés par l'Union africaine puissent être financés au moyen des contributions des États Membres et

pour qu'un processus soit mis en place pour faciliter l'application de la Politique de diligence voulue aux remboursements.

67. Il est également noté dans le présent rapport que les modalités de l'appui aux missions doivent être adaptées au contexte d'une opération donnée. Il conviendrait de mettre en place un modèle flexible dans le cadre duquel des tâches telles que la planification, la coordination, les vérifications et le contrôle du respect des dispositions seraient partagées. À cet égard, il est important, comme expliqué ci-dessus, de mettre en place des structures conjointes de planification et de coordination, dans le cadre desquelles l'ONU et l'Union africaine travaillent en partenariat, en fonction des responsabilités qui leur sont attribuées, respectivement, par la Charte des Nations Unies et l'Acte constitutif de l'Union africaine. Le rôle des fournisseurs d'appui devrait être défini sur la base d'une évaluation de leur avantage comparatif et devrait pouvoir être révisé et modifié. La multiplicité des fournisseurs d'appui, qui comprennent notamment les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, l'Union africaine, l'ONU et les partenaires sous-régionaux ou autres, fera augmenter les coûts de transaction et entraînera des problèmes de coordination, mais pourrait être nécessaire au succès des opérations étant donné les capacités et le savoir-faire propres à chaque acteur.

68. Comme noté dans le rapport de l'examen conjoint, l'Organisation doit réviser ses processus, politiques et procédures administratifs internes afin de pouvoir mieux soutenir les opérations modernes sur le terrain, qu'il s'agisse des siennes ou de celles de l'Union africaine. J'ai l'intention de réviser ces procédures dans le cadre des processus actuels d'examen du dispositif de paix et de sécurité, et de réforme de l'administration. Le temps est venu de placer les besoins des opérations de terrain au cœur des opérations de l'ONU.

69. Je salue les efforts accomplis par l'Union africaine pour élaborer des dispositifs d'application des dispositions et de responsabilisation en matière de protection des droits de l'homme et de déontologie et de discipline, notamment des politiques, des mécanismes et des processus visant à intégrer ces éléments dans ses activités de planification, son fonctionnement et la conduite de ses opérations, ainsi que pour se doter des capacités et du savoir-faire requis pour leur mise en œuvre.

70. Des efforts et des investissements considérables sont encore nécessaires dans les deux organisations pour mener à bien la mise en place de dispositifs et de capacités efficaces et adéquats en matière d'application des dispositions et de responsabilisation dans ces domaines. L'ONU est disposée à soutenir l'Union africaine dans ces efforts, même s'il pourrait falloir des ressources supplémentaires pour appuyer de manière efficace la conceptualisation, la mise en place et l'amélioration des mécanismes nécessaires pour prévenir les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles commis dans le cadre d'opérations de sécurité, et y donner la suite qu'il convient.

71. Nous vivons dans un monde extrêmement instable et troublé. Il incombe à ceux qui sont chargés de faire régner la paix et la sécurité d'envisager l'ensemble des interventions nécessaires pour faire face aux menaces existantes ou naissantes. Avec la mise en œuvre pleine et entière du partenariat de l'ONU et de l'Union africaine, en particulier dans le cadre des opérations de soutien à la paix de cette dernière, la communauté internationale a une occasion exceptionnelle de répondre en temps voulu et de façon adaptée à une crise émergente. Ce partenariat est indispensable au vu de la complexité et de la multiplicité des conflits actuels.

